

Martinho, V. (2000). Reflexões sobre o desenvolvimento rural nacional. *Millenium*, 19

---

## REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL NACIONAL

**VITOR JOÃO PEREIRA MARTINHO \***

\* Assistente 1º triénio da ESAV

### RESUMO:

Neste trabalho procura-se fazer uma abordagem do processo de desenvolvimento rural em Portugal, dividindo-se, por isso, este documento em quatro partes. Numa primeira parte é feita uma ligeira introdução. Na segunda parte, faz-se uma caracterização deste conceito e uma apresentação e descrição dos principais factores que levaram a que o mesmo passasse a ter maior notoriedade nas duas últimas décadas, um pouco por toda a parte e em Portugal particularmente. Seguidamente, são apresentadas as principais políticas de desenvolvimento rural existentes na Europa e em Portugal. Finalmente, e numa quarta parte, são apresentadas algumas considerações sobre o desenvolvimento em Portugal, decorrentes de alguns trabalhos de investigação realizados.

### I. INTRODUÇÃO:

Actualmente assistimos a uma conjuntura em que as economias dos países são dominadas, cada vez mais, pelo fenómeno da globalização, ou seja, o mundo é cada vez mais uma aldeia global e verifica-se, por isso, que o destino de cada país é fortemente condicionado pelos acontecimentos mundiais. Esta globalização tem sido possível graças a mudanças políticas, com o fim de grande parte dos regimes ditatoriais; económicas, com os grandes avanços verificados em muitos países; sociais, com o aumento da esperança de vida; culturais, com as facilidades de comunicação actuais; religiosas, em face da mudança dos valores e dos padrões de vida das pessoas; e tecnológicas, verificando-se que é mais fácil, por exemplo, deslocarmo-nos de país para país, do que de cidade para cidade, dentro do mesmo país

Daí que ao escrevermos sobre o desenvolvimento rural em Portugal teremos, forçosamente, de ter em conta a realidade a que se assiste neste domínio, no mundo e principalmente na Europa.

Pelo que neste trabalho se procura, num primeiro momento, inserir este processo de desenvolvimento num contexto mais geral, essencialmente europeu, e só depois o consideramos em termos nacionais.

### II- DESENVOLVIMENTO RURAL:

Desenvolvimento rural é um conceito sobre o qual muito se tem reflectido na Europa e um pouco por todo o mundo, essencialmente nas duas últimas décadas, e que tem subjacente um conjunto de processos de desenvolvimento. A título de curiosidade, este conceito poderá ser definido como a melhoria das condições de vida das pessoas residentes nas áreas e regiões rurais, através de processos sociais que respeitem e articulem os seguintes princípios: eficiência económica, equidade social e territorial, qualidade patrimonial e ambiental, sustentabilidade, participação democrática e responsabilidade cívica.

O interesse por este conceito, reforçado nas duas últimas décadas, na Europa e um pouco por toda a parte, ficou a dever-se, basicamente, ao surgimento de um conjunto de preocupações, dado o evoluir de uma série de condicionalismos, na Europa e no mundo em geral, e em cada um dos países particularmente. Portugal não é excepção, pelo que, de seguida se fará referência aos contextos europeu e português, dado que são as realidades mais próximas que temos.

Em termos gerais, na Europa estes condicionalismos foram criados e fomentados, principalmente, pela conjuntura gerada pela Revolução Industrial no século XVIII. Esta conjuntura foi-se desenvolvendo, amortizada com as guerras mundiais, e fez sentir os seus efeitos na maioria dos países, um pouco mais recentemente. Este marco da nossa história implicou uma alteração profunda das teorias e das práticas sobre o crescimento e desenvolvimento económicos. Assim, em termos teóricos, as teorias de crescimento e de desenvolvimento económicos deixaram de considerar e de se basear na terra como o principal factor limitativo da Economia e começaram ou passaram a ter em consideração o capital e a sua acumulação, como o principal motor das economias, o qual está, actualmente, e cada vez mais, a ser substituído pela informação, educação e inovação. Ao nível prático verificou-se um conjunto de alterações radicais em toda a estrutura de funcionamento das economias, em face das consequências geradas pelo aparecimento das novas tecnologias, como, por exemplo, o crescimento económico sem precedentes na história mundial, que foi sempre acompanhado pela modernização dos sectores da Economia. As principais alterações ocorridas no dia a dia da Economia, cuja referência neste documento assume alguma importância, são as seguintes: o agudizar das diferenças/divergências entre o mundo rural e o mundo urbano e a ocorrência de enormes ondas de êxodo rural (por um lado, em virtude das populações procurarem melhores condições de vida nos meios urbanos, muito vezes influenciadas pelos meios de comunicação social e, por outro, devido à falta de empregos nos meios rurais, em face da modernização da principal actividade económica existente na altura nestes meios, a agricultura, através da mecanização e da utilização de fertilizantes químicos e produtos fitofarmacêuticos). Na Europa esta situação da cada vez mais reduzida importância relativa do sector agrário na Economia, em termos

gerais, e, particularmente, nos meios rurais, acentuou-se em certos países com as políticas agrárias saídas da Reforma da PAC (Política Agrícola Comum) de 1992. Esta Reforma ficou a dever-se ao acumular de problemas gerados pelas políticas da antiga PAC, nomeadamente no que diz respeito aos excedentes de produtos agrários e problemas ambientais, provocados pelo uso abusivo de produtos químicos e por uma agricultura intensiva. As políticas saídas da Reforma da PAC foram, por sua vez, complementadas na sua posição com as políticas sócio-estruturais do II QCA (Quadro Comunitário de Apoio)

Particularmente em Portugal, e associado a todo este contexto gerado com a Revolução Industrial, acresce todo o cenário que foi surgindo após o 25 de Abril de 1974, ligado fundamentalmente à emigração, e com a adesão de Portugal à CEE (Comunidade Económica Europeia) em 1986. Estes dois acontecimentos permitiram a Portugal uma maior abertura da sua Economia ao exterior, que passava a poder tirar proveito das vantagens comparativas do comércio internacional. No entanto, o país foi lançado (sobretudo com a adesão à CEE) no mercado global e livre europeu, onde nós, de certa forma, tínhamos e continuamos a ter décadas de atrasos sociais, com a população envelhecida em meios rurais, baixos níveis de formação e dificuldades em ter acesso à informação; atrasos económicos associados a um aparelho produtivo a denotar alguma fragilidade (tanto na capacidade organizativa, como no poder de afirmação a par dos mais directos concorrentes) perante o panorama económico nacional (caracterizado, por exemplo, pelo elevado preço dos combustíveis). Para além disso, verificavam-se, ainda, atrasos estruturais em certos meios, como os rurais, onde falta quase tudo, e atrasos institucionais, com as Instituições nacionais a terem dificuldades em dar resposta à nova realidade com que nos deparámos, algo diferente da nossa, quanto mais não seja na importância que é atribuída ao planeamento económico a longo prazo. Como tal, esta era e é uma realidade para a qual nós não estávamos preparados e as dificuldades de afirmação são imensas. Senão, basta constataremos a pressão económica exercida pelos nossos vizinhos espanhóis. Para agravar toda esta situação, e num curto espaço de tempo, Portugal tem visto o curso das suas estratégias nacionais a ser moldado pela evolução do bloco económico em que está inserido, com a reforma da PAC, os acordos do GATT (General Agreement of Trade and Tariff), a integração na moeda única e a Agenda 2000. Esta última com todas as questões a que esta procura responder, como sejam o alargamento da UE aos PECO (Países da Europa Central e Oriental), a consolidação da moeda única, a preparação da UE para as novas negociações do GATT ( actualmente designado OMC - Organização Mundial do Comércio) e a nova reforma dos fundos estruturais e da PAC. No entanto, é indiscutível que a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia trouxe, também, muitos benefícios com a vinda dos fundos estruturais e o fomento da coesão económica e social. No entanto, aqui o nosso ponto de vista leva-nos

a frisar os factores geradores de desvantagens para o mundo rural (o qual não se compadece com grandes pressas), que fizeram aparecer com mais notoriedade o conceito de desenvolvimento rural.

Nas duas últimas décadas tem-se olhado para esta problemática e tem-se procurado dar-lhe resposta. Por um lado, porque os meios rurais estão a ficar abandonados, com todas as consequências que daí advêm, como, por exemplo, a degradação da paisagem, o aumento dos riscos de incêndio nas florestas, a degradação do património e da cultura destas zonas e, em última análise, do país e, por outro lado, porque se avolumam problemas de exclusão social nos meios urbanos, dado que estes não absorvem todo o factor trabalho, e é crescente a degradação das condições de vida nestes meios.

No entanto, a atenção que se tem dado aos meios rurais é, por vezes, pouco clara por parte dos poderes políticos centrais. Por isso assistimos, e continuamos a assistir, a iniciativas tais como a capital da cultura em Lisboa, a Expo 98, o Porto 2001, a questão do novo aeroporto e pouco é proporcionado a este nível para os meios rurais. Assistimos apenas a um conjunto de políticas apoiadas em programas de desenvolvimento regional com bons fundamentos conceptuais, mas, por vezes, com baixas participações, dado que temos de cumprir os critérios de Maastricht e uma PAC milagrosa à partida, mas baseada em produtividades históricas e virada para as agriculturas dos países do norte da Europa, tornada ineficiente em termos económicos e ilegítima em termos sociais.

### **III- AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL:**

Numa tentativa de aprofundar o conceito de políticas, porque já nos referimos a este conceito e porque o desenvolvimento rural depende delas, diríamos que são um conjunto de estratégias e de objectivos que têm de ser criados para os diversos sectores da Economia, suportados por um orçamento, geralmente distribuído por programas de financiamento. As políticas mais importantes no contexto europeu, no qual estamos inseridos, são as políticas agrárias da PAC, as políticas estruturais de desenvolvimento regional e as políticas de coesão económica e social dos QCA. As políticas agrárias aparecem, essencialmente, devido ao facto de o sector agrário ser um sector da Economia que apresenta algumas particularidades, as quais acabam por se reflectir nos mercados dos produtos agrários, aos níveis da procura e da oferta. No que diz respeito à procura verifica-se que as variações dos preços destes produtos não afectam intensamente as quantidades procuradas, visto que são produtos de baixo preço unitário e bens de primeira necessidade. Relativamente à oferta, constata-se que esta está fortemente dependente das condições climáticas, apesar dos esforços empreendidos no sentido de se desenvolverem tecnologias que tornem este sector cada vez menos dependente do clima, da sazonalidade, e do período de realização e maturação dos investimentos. Os agricultores, em termos

sazonais, estão sujeitos aos ciclos culturais das culturas, confrontando-se com épocas de colheitas em que os preços são relativamente baixos e com outras em que os preços sobem, havendo sempre a possibilidade de se resolver esta questão com a armazenagem. No entanto, é preciso ponderar, sempre, a perecibilidade dos produtos e os custos com a armazenagem e imobilização de capital, visto que, por vezes, poderão não ser compensados pela evolução dos preços; Por outro lado, quando um agricultor investe, num pomar por exemplo, está dependente de período de realização, tal como nos outros sectores da Economia, mas também do período de maturação, ou seja, do espaço de tempo necessário até o investimento começar a dar proveitos. Dadas as especificidades do sector agrário, antes referidas, torna-se sempre necessário criar um conjunto de medidas destinadas a conjugar, da melhor forma, as particularidades deste sector, através do estabelecimento das chamadas políticas agrárias de preços e mercados e das políticas agrárias de estruturas. As primeiras destinam-se a regulamentar os mercados de forma a que se consiga ajustar as particularidades da oferta e da procura destes produtos. As políticas agrárias de estruturas visam, pelo menos em teoria, e de certa forma, complementar as políticas de preços e mercados, promovendo um conjunto de investimentos e a melhoria da formação e informação dos agricultores, modernizando as estruturas agrárias, tornando o sector competitivo e capaz de se afirmar nos mercados. Ao nível da União Europeia estas políticas estavam ambas reunidas na PAC. A PAC foi criada em 1958 na Conferência de Stressa, logo no início da construção da UE (União Europeia, designada CEE - Comunidade Económica Europeia - antes do Tratado de Maastricht de 1992 ), com o objectivo de se fazer face aos problemas que se faziam sentir na altura, nomeadamente a falta de alimentos. Havia, também, a necessidade de garantir alimentos aos consumidores a preços acessíveis e de assegurar o rendimento dos agricultores. Por isso, foram criadas, logo no seu início, um conjunto de medidas de preços e mercados por produto agrário, que foram reunidas no que se designou por OCM (Organização Comum de Mercado), e que visava colmatar os problemas antes identificados, actuando ao nível dos preços, do que decorreu a criação dos preços institucionais; ao nível das ajudas directas à produção; e ao nível das trocas, criando-se mecanismos, no âmbito das importações e das exportações, de protecção dos agricultores europeus da concorrência externa à Comunidade. As políticas de estruturas, dado serem as que menos consensos reuniam por parte dos Estados Membros da altura, foram só implementadas mais tarde, já que se acumularam dificuldades que não poderiam ser resolvidas pela política de preços e mercados. Estas políticas foram sendo sujeitas a vários ajustamentos. As políticas estruturais estão actualmente integradas nos QCA, e a política de preços e mercados foi profundamente alterada com a Reforma da PAC em 1992. As principais alterações, introduzidas com a Reforma da PAC na política de mercados, visaram adaptar uma política criada numa época de crise, com falta de alimentos, a uma época em que se verificavam problemas com excedentes de produtos agrários, com o ambiente e com a necessidade de diversificar as actividades agrárias.

Começando-se nesta altura a falar com mais força num conceito mais amplo, o de Economia Rural. Assim, com esta Reforma efectuaram-se alterações nas OCMs, ao nível das ajudas e dos preços. Exemplos disso são: o aparecimento das ajudas directas ao rendimento dos agricultores, desligadas da produção, pelo facto de se terem reduzido os preços institucionais dos cereais, das oleaginosas, das proteaginosas, do leite e da carne de bovino, como forma de desincentivar a produção e resolver os problemas dos excedentes e da agricultura intensiva; o controlo da produção interna pelo recurso a medidas que limitam a utilização dos factores de produção ( ao mesmo tempo que são mantidas as regulamentações existentes) e o volume de produção sob regime de garantia, tais como as quotas para o leite; e o aparecimento das medidas de acompanhamento, de certa forma complementares das políticas estruturais, onde se incluem as medidas agro-ambientais, de modo a reduzir os problemas ambientais derivados de uma agricultura intensiva em face das ajudas directas à produção, as ajudas à cessação da actividade agrária com reforma antecipada, de forma a rejuvenescer a população agrária e as ajudas à diversificação das actividades agrárias com incentivos à florestação de terrenos sem aptidão agrícola, com o objectivo de reduzir alguns problemas ambientais e de criar mais postos de trabalho. Paralelamente, ao nível das trocas verificou-se uma redução das protecções adoptadas pela Comunidade para fazer face à concorrência externa para os produtos agrários. Isto ficou a dever-se aos acordos do Uruguay Round do GATT, no âmbito dos quais a Comunidade se comprometeu a reduzir os prélèvements e as taxas compensatórias à importação, as restituições às exportações e os apoios internos, conseguindo, contudo, excluir desta obrigação as ajudas compensatórias do rendimento dadas pela PAC, no âmbito da Reforma de 1992, e a maior parte dos apoios sócio-estruturais. As políticas agrárias estruturais têm-se mantido na sua essência inalteradas, embora com uma vertente cada vez mais global em termos rurais, e estiveram, até 1999, reunidas no segundo QCA, juntamente com as restantes políticas de desenvolvimento regional. No âmbito deste QCA, e no que diz respeito a Portugal, o grande pacote de ajudas estruturais disponibilizava apoios destinados ao sector agrário e meios rurais que estavam agrupados no FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), no PAMAF (Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal), no LEADER II (Ligação entre acções de desenvolvimento da Economia Rural), no INTERREG II (Iniciativa comunitária para a promoção e a cooperação transfronteiriça inter-regional), no PPDR (Apoio ao desenvolvimento económico de núcleos regionais) e, de certa forma, no RIME (Regime de Incentivo às Micro Empresas). Com este QCA visava-se, entre outros objectivos, o Desenvolvimento Rural, através da aceleração da adaptação das estruturas agrárias no âmbito da reforma da PAC, e facilitar o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais. Aspectos estes que são mantidos e, nalguns casos, reforçados no actual III QCA.

As políticas agrárias e de desenvolvimento regional nacionais estão fortemente dependentes das diversas políticas da União Europeia, sendo estas políticas actualmente coordenadas pelos diversos Ministérios, os quais, por sua vez, delegam funções nos seus diversos serviços, de modo a aproximar tanto quanto possível a informação dos agentes de desenvolvimento regional, de acordo com o princípio da subsidiariedade, segundo o qual há toda a conveniência em aproximar as opções de actuação, nos diversos meios, de quem os conhece melhor. Para que se possam tomar as decisões mais correctas e para que se possa negociar de forma eficaz estas políticas para Portugal, na União Europeia, torna-se sempre necessário analisar as políticas existentes e simular outras que se mostrem complementares ou substitutas das existentes e, por conseguinte, mais ajustadas.

Este conjunto de políticas saídas da Reforma da PAC, com particular relevância para as medidas de acompanhamento, aliadas às políticas estruturais dos QCA, são o reflexo, pelo menos em teoria, da vontade de se promover, de uma forma integrada, o Desenvolvimento Rural como um todo.

#### **IV- ALGUMAS CONSIDERAÇÕES:**

Muitos têm sido os autores que, com o surgimento desta questão, têm escrito e se têm pronunciado sobre o desenvolvimento rural, com análises diversas do mundo rural, uns na perspectiva de que este pode ser encarado de forma uniforme e outros que são da opinião que as realidades no mundo rural são imensas e, como tal, devem considerar-se vários mundos rurais, bem como diferentes abordagens do conceito de desenvolvimento rural. Uns crêem que o desenvolvimento tem de se processar pelo ajustamento (referem-se à modernização agro-comercial da exploração ou empresa agrícola, em consequência de critérios de preço, qualidade e tempo que a concorrência, interna e internacional, tarde ou cedo, acaba por impor). Outros acreditam que o desenvolvimento deve ser processado através da diversificação em sectores com importância acrescida (trata-se de produzir território atraente e atractivo, sendo que não existem soluções universais para este efeito, uma vez que cada território reúne caracteres, ocorrências e recursos muito variados e em estado de aproveitamento muito diverso).

Em resumo, interessa referir que realmente temos uma problemática de acentuação do fosso entre o rural e urbano e, por isso, urge olhar para ela com olhos de ver e implementar medidas capazes de solucionar esta questão. Do que lemos e investigámos, pensamos que o desenvolvimento rural terá de efectuar-se na perspectiva de que as realidades nos meios rurais são imensas, tanto em termos económicos, como sociais, estruturais e institucionais. Como tal, ter-se-á de apostar na análise de cada caso e procurar formas de actuação adequadas, havendo com toda a certeza em comum a necessidade de diversificar as actividades em meios rurais, onde a agricultura é uma actividade a preservar não só

por questões económicas mas também sociais. No que se refere às primeiras, porque a agricultura é imprescindível para a manutenção de uma série de indústrias e serviços a montante e a jusante e para mantermos alguma subsistência e autonomia alimentar. Bem sabemos que não é esta a perspectiva da União Europeia. No entanto, pela experiência acumulada no que diz respeito à forma como correm as diversas negociações ao nível deste bloco económico, pensamos que devemos tomar precauções a este nível. Relativamente às questões sociais, porque, por exemplo, os sectores secundário e terciário não absorvem toda a mão-de-obra. A diversificação de actividades em meios rurais, tornada possível na medida em que tudo está praticamente por explorar, é vantajosa para a criação de postos de trabalho e para a melhoria das condições de vida dos que lá residem, permitindo assim a fixação das populações libertadas pela agricultura em face do processo de crescimento económico e da Reforma da PAC. Haverá, também, a necessidade de formar agentes de desenvolvimento rural, o que é cada vez mais possível, visto que em cada distrito há praticamente uma Instituição de Ensino Superior que ministra cursos relacionados com as realidades rurais. De salientar, ainda, a importância de se desenvolverem projectos de cooperação transnacional, no sentido de se trocarem experiências tão importantes no desencadear de um processo de desenvolvimento de meios com características tão específicas como são os mundos rurais e de se procurar acabar com a separação entre o rural e o urbano e entre o campo e a cidade.

Daí que, em termos europeus, e como já se vinha sublinhando há algum tempo, o Desenvolvimento Rural viu, principalmente em 1992 com a Reforma da PAC e em 1994 com o II QCA, pelo menos a sua importância reconhecida. A conciliação das actividades agrárias com outras que podem ser desenvolvidas em meio rural (artesanato, turismo rural, turismo de habitação e actividades ambientais) permitirá garantir rendimentos e fixar as populações nos mundos rurais, encarando o desenvolvimento destes meios em termos globais, diversificando desta forma as actividades económicas e preservando valores culturais, sociais e ambientais.

#### **V- BIBLIOGRAFIA:**

**COLÓQUIO SOBRE A AGENDA 2000 DA UE** (1998). Agenda 2000 da UE: as suas implicações para Portugal.

**CORDOVIL, Francisco** (1997). Desenvolvimento rural e conservação do campo, Dinâmica - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica, Lisboa.

**COVAS, António** (1997). Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, Lisboa.



**GASPAR, Augusto Gil** (1997). Desenvolvimento em espaço rural: o caso do Município de Cantanhede, Coimbra.

**KUZNETS, Simon** (1966). A contribuição da agricultura para o crescimento económico: notas para a sua medida, Serviço de Informação Agrícola, Lisboa.

**LOURENÇO, Joaquim** (1997). Política de desenvolvimento rural e políticas europeias, Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural do Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.

**MURDOCH, Jonathan** (1994). Reconstituting rurality: class, community and power in the development process, UCL Press, London.

**SEMINÁRIO** ( 29 e 30 de Outubro de 1996). Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal, Centro Nacional de Formação Técnica de Gil Vaz, Canha.